

Il y a cinquante ans...

La LOF, tentation d'une planification urbaine sans urbanisme

Schéma directeur, Plan d'occupation des sols, Zone d'aménagement concertée : cette loi du 30 décembre 1967 dite « Loi d'orientation foncière » est non seulement un bouquet d'innovations juridico-techniques, en forme de loi d'une parfaite clarté, mais aussi un triple pari qu'on peut qualifier de politique :

- Le pari de piloter le développement de la ville au moyen d'un schéma des structures de l'agglomération laissant les détails aux urbanistes et aux notables.

- Le pari d'aider la promotion immobilière à se transformer en promotion urbaine.

Ces deux paris étant fondés sur un troisième : la capacité d'un corps technique d'État à faire la ville (le corps des Ponts et Chaussées, qui venait d'investir le ministère de l'Équipement).

La clé de voûte de l'édifice, le schéma directeur, n'a pas tenu. L'architecture d'ensemble dessinée par la loi a été endommagée tout en laissant intacts ses composants.

La loi comme loi : un texte clair, un bouquet d'innovations techniques

La primauté de l'agglomération sur les communes la composant, par le moyen indirect du schéma directeur

« [Les schémas] fixent les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires [...] déterminent, en particulier, la destination générale des sols, le tracé des grands équipements d'infrastructure, l'organisation générale des transports, la localisation des services et activités les plus importants ainsi que les zones préférentielles d'extension et de rénovation. »

À l'origine de la création législative du schéma directeur se trouve un double mouvement : d'une part la critique des plans d'urbanisme directeurs de 1958 (accusés de tous les maux¹), d'autre part la volonté de rattacher la planification des grandes agglomérations à la méthode utilisée en matière d'aménagement du territoire. Plusieurs schémas « régionaux » sont approuvés et beaucoup sont à l'étude durant les années 1960, notamment au sein des « organismes régionaux d'étude d'aire métropolitaine » (Oream)². Dès 1965 est approuvé un « Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme » de la région parisienne dit « SDAU/RP ».

Le schéma est un outil né de la planification territoriale – d'aménagement du territoire – qu'on applique aux agglomérations – les grandes et les moins grandes – afin de développer une sorte de prospective « stratégique » (le mot sera à la mode plus tard) qui ne s'embarrasse pas d'urbanisme au sens de dis-

cipline d'organisation des formes urbaines en relation directe avec le parcellaire et les intérêts locaux. La LOF marque le triomphe de la planification (libérale, cela va sans dire, nous ne sommes pas en Union soviétique) obsédée par les structures urbaines d'agglomération, et sur l'urbanisme obsédée par les formes urbaines de détail.

Ces schémas directeurs sont dans les mains de l'État

« Les schémas directeurs [...] sont élaborés conjointement par les services de l'État et les communes intéressées. » Un décret viendra préciser : Le schéma [...] est approuvé : 1 – par décret en conseil d'État (lorsqu'il s'agit de passer outre une opposition caractérisée des collectivités locales, pour résumer grossièrement) ; 2 – par décret lorsqu'une grande ville est intéressée (18 villes sont listées de Paris, Bordeaux jusqu'à Strasbourg et Toulouse) ou lorsque le territoire concerné comprend un projet de ville nouvelle ; 3 – par arrêté du préfet de région dans les autres cas.

Lorsqu'il s'engage dans le processus de fabrication d'un schéma directeur, l'État est sans conteste dans une posture d'innovateur, de maître. C'est lui qui sait. Il doit donc convaincre les communes, plutôt que de les associer au travail. D'ailleurs les commissions locales constituées à cet effet rassemblent trop de monde, trop divers, pour pouvoir véritablement délibérer.

Le pari de piloter le développement de la ville au moyen d'un schéma des structures de l'agglomération...

« Les schémas directeurs [...] orientent et coordonnent les programmes de l'État, des collectivités locales et des établissements et services publics, établis dans le cadre du Plan de développement économique et social. Les programmes et les décisions administratives qui les concernent doivent →

Jean-François Tribillon

Le 28 août 2017, en souvenir d'Henri Jacquot, incomparable analyste du droit de l'urbanisme

¹ Voir l'analyse approfondie de Edmond Preteceille et Tomaso Regazzola, *L'Appareil juridique de la planification urbaine, les plans d'urbanisme de 1958 à 1970*, CSU, 1974, 107 p.

² Jean-Paul Lacaze, *Introduction à la planification française*, Presse des Ponts et Chaussées, 1995, 386 p.

→ être compatibles avec leurs dispositions. »

La référence à la planification économique nationale, aujourd'hui, peut surprendre. Il s'agit en fait d'une affirmation de principe, du principe que les schémas directeurs sont les expressions locales et spatialisées des « programmes de modernisation et d'équipement », ultimes expressions du « Plan » ciblant les régions (ce ne sont pas encore les Régions) et les grandes agglomérations. Cette connexion n'a pas fonctionné, mais l'invocation du Plan suffit à placer au moins symboliquement les schémas directeurs du côté de la grande planification économique³.

Un décret viendra rapidement préciser que doivent être compatibles avec les dispositions du schéma directeur : 1 - les plans d'occupation des sols ; 2 - la localisation, le programme et le plan d'aménagement des zones d'aménagement concerté ; 3 - les projets d'acquisitions foncières des collectivités publiques, des établissements publics ou de leurs concessionnaires ; 4 - les grands travaux d'équipement (...).

Les vertus stratégiques du schéma font fantasmer le sujet moyen qui se met à imaginer que dans les grandes villes, le schéma directeur devient une sorte de tableau de bord lumineux s'affichant dans la salle de commandement de l'agglomération installée dans les locaux de la Direction départementale de l'Équipement (DDE) où se reliaient de jeunes ingénieurs des Ponts et Chaussées disposant de lignes de téléphone directes (Internet n'existe pas) avec le Plan, la Datar et les Finances.

Il y a dans tout processus de schématisation d'une ville, la tentation de conformer la représentation de la ville à une ville-type ou à un modèle de ville. Cette tentation est, au pire, inconsciente donc dangereuse. Dans le meilleur des cas elle est consciente et alors on peut soit s'en méfier (en prenant des mesures adéquates), soit s'en féliciter en se disant que le recours au modèle facilite le travail intellectuel d'analyse urbaine puis de conception de l'aménagement, considéré comme l'alpha et l'oméga de la politique urbaine. La plupart des schémas de l'époque faisaient croire - c'était la maladie de la deuxième partie de ce siècle-là - que l'aménagement était un « en-soi ». On peut déceler chez les ingénieurs de cette époque, le projet de rationaliser, de « routiniser » le travail de schématisation (en constituant une bibliothèque des structures des villes et des aménagements correspondants) et d'intégrer la question des modèles urbains, aux sciences de l'ingénieur.

3 Voir Jean-Paul Lacaze, *op. cit.*, p. 292.

... laissant aux urbanistes et aux notables le soin de régler les détails

Dans le système inventé par la LOF, il revient aux communes de l'agglomération de se doter de plans capables de localiser dans leurs territoires les interdits de construire, les emprises des équipements, la densité constructible... et de mettre la commune en état de marche. On retrouve ici une mission classique de l'urbanisme municipal ajustant, sous l'autorité des élus locaux, les formes urbaines aux exigences des intérêts des uns et des autres.

L'originalité de la loi est de rendre nécessaire la compatibilité du plan communal avec le schéma directeur d'agglomération et son effacement « à l'intérieur des périmètres fixés pour la réalisation des Zones d'aménagement concerté » (ZAC). Ce sont les marques évidentes d'une infériorité « génétique » du POS. On remarquera de plus que la loi préfère le terme « terre à terre » (c'est le cas de le dire) « occupation du sol » à « urbanisme », et manifeste à l'égard du POS une sorte de désinvolture institutionnelle :

- Il est déclaré opposable avant d'être approuvé, dès qu'il est rendu public, donc à un moment où on va le soumettre à enquête publique ; et cette opposabilité n'est pas pérenne puisque si la procédure d'approbation n'est pas conclue dans les trois ans, le plan est déclaré caduc.
- Dès qu'un projet de plan est suffisamment avancé, il permet de surseoir à statuer « sur les demandes d'autorisation (de construire et autres) qui seraient de nature à compromettre ou rendre plus onéreuse l'exécution du plan » à venir.

« Les plans d'occupation des sols fixent, dans le cadre des orientations des schémas directeurs, s'il en existe, les règles [...] et les servitudes [...] qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire.

Ils fixent [...], en fonction notamment de la capacité des équipements collectifs existants ou en cours de réalisation, un coefficient d'occupation du sol qui détermine la densité de construction [...] admise ;

[Ils] sont élaborés conjointement par les services de l'État et les communes [...].

Publication : « Les plans d'occupation des sols sont soumis pour avis aux conseils municipaux des dites communes [...]. Cet avis est réputé favorable s'il n'intervient pas dans un délai de trois mois. Les plans d'occupation des sols sont alors rendus publics [...] », ce qui les rend, si j'ose dire, provisoirement opposables, le temps de mener à bien la procédure d'approbation qui

doit aboutir endéans un délai de trois ans.

Approbation : « Ils sont ensuite soumis à enquête publique, puis à une délibération prise par les conseils municipaux [...]. Cette délibération est réputée prise si elle n'intervient pas dans un délai de trois mois. Les plans d'occupation des sols sont alors approuvés, et donc définitivement opposables. Si l'approbation définitive du plan rendu public n'intervient pas dans un délai de trois ans, celui-ci cesse d'être opposable. »

Un des mérites des POS réside dans l'habitude prise par leurs concepteurs de délimiter avec soin les zones constructibles (les zones U) et de ne comprendre dans ces zones que les terrains pourvus des équipements indispensables. Cette pratique intéressante accompagne l'affermissement progressif de la jurisprudence acceptant que le refus du permis soit motivé par l'insuffisance de l'équipement de desserte du terrain⁴.

L'opération d'aménagement concerté se réfère au schéma et supprime le plan d'occupation des sols

« Les ZAC sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés.

Les dispositions du plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé cessent d'être applicables à l'intérieur des périmètres fixés, [...] pour la réalisation de zones d'aménagement concerté. » Le PAZ (Plan d'aménagement de la ZAC) se substitue au POS.

Chaque fois que le secteur en question est urbanisable à terme mais sous équipé, par le fait de ressources municipales insuffisantes (ou parce que des choix s'imposent : on ne peut pas tout équiper) et susceptible d'intéresser les promoteurs (s'imposant donc comme apporteurs d'équipements susceptibles de rendre constructibles ce qui l'était pas ou peu), la possibilité d'une ZAC fait du POS une réglementation provisoire de l'utilisation du sol.

Le régime des ZAC prend son origine dans une critique de l'urbanisation opérationnelle pratiquée antérieurement (les Zones d'habitation (ZH) et autre Zone industrielle puis Zones à urbaniser en priorité de 1958, ZUP) : leur excessive rigidité se traduisant par un refus de la promotion foncière privée d'y prendre

4 Voir Henri Jacquot, *Droit de l'urbanisme*, 2^e éd., Dalloz, 1989, 712 p.

part. La création de ce régime des ZAC prend le contrepied de la tradition et déclare que les ZAC sont des morceaux de ville à définir en concertation avec les promoteurs privés intéressés, et même qu'elles ont pour vocation d'accueillir les projets que ces promoteurs ont pu imaginer, en se faisant apporteurs d'équipements que la commune n'a pas les moyens de créer. Comme apporteurs d'équipements et comme apporteurs de projets, les promoteurs sont dispensés d'appliquer le POS, (ils conviennent avec la collectivité d'un Plan d'aménagement de zone qui va se substituer au POS) et de payer la taxe locale d'équipement (puisqu'ils construisent ces équipements). S'accomplit ainsi un rêve très ancien des urbanistes réformistes libéraux de l'entre-deux-guerres rebutés par les lotissements de mauvaise qualité : partager l'effort d'équipement, d'aménagement et de construction avec des entreprises privées immobilières. Comme l'écrit André de Laubadère : « Les ZAC sont des zones d'urbanisation dans lesquelles il n'est pas fait application obligatoire, ni du plan d'occupation des sols, ni du permis de construire, ni de la taxe locale d'équipement. »⁵

La loi comme acte politique

Une loi portée politiquement :

- **Par l'air du temps**, une sorte de structuralisme (au sens commun) qui fait alliance avec le modernisme gaulliste, et qui éloigne la planification des structures d'agglomération de l'aménagement de la ville réelle. Elle occupe une place historique dans la consécration d'un nouveau concept celui de « forme de ville » s'opposant à la forme urbaine classique pensée par les urbanistes-architectes. Elle reste une forme urbaine mais c'est une forme urbaine à l'échelle de la ville, de l'agglomération puis de la très grande ville et bientôt de la métropole⁶.
- **Par une prise de pouvoir**, un corps technique d'État prenant possession du ministère de l'Équipement, aux affaires publiques et aux affaires privées. La LOF est la consécration définitive de l'avènement des ingénieurs des Ponts et Chaussées dans le domaine de l'équipement du territoire considéré comme formé de l'armature urbaine, des grands équipements, les zones d'activité et d'habitation (y compris opérations de rénova- ➔

Une jurisprudence complaisante

« **L**a jurisprudence relative au SDAU (schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme) a été formée par des juridictions qui ont fait preuve d'une grande complaisance. Tout s'est passé comme si la juridiction administrative, notamment le Conseil d'État, avait décidé de faire acte d'alégerie à une certaine modernité, celle qu'affichait cette république que le gaullisme mettait en place (pas celle de Pierre Mendès-France auteur de l'essai du même nom, évidemment). Par deux décisions, le Conseil accepte l'idée d'un SDAU qui oriente et qui coordonne sans rigueur excessive¹ et dont le concepteur n'a pas à trembler chaque fois qu'il pose son crayon sur le calque du SDAU en train de se faire, par peur de déclencher toutes sortes de protestations chez les propriétaires concernés par son tracé². »

La jurisprudence Adam dit que la « compatibilité » de travaux publics avec le SDAU n'est pas mise en danger lorsqu'une déclaration d'utilité publique portant sur le projet d'une autoroute, emprunte un flanc de colline, alors qu'il avait prévu de la faire passer dans le fonds d'une vallée, à plus de 6,5 kilomètres de là.

Le juge autorise les commentateurs à dire que la compatibilité n'est pas la conformité et qu'elle n'est mise à mal que si on commence à faire le contraire de ce que dit le schéma. Donc les gestionnaires d'un schéma ne doivent s'inquiéter que si les travaux envisagés contrarient le SDAU approuvé. Si la contrariété trace la limite que la compatibilité ne doit enjambrer, on laisse beaucoup de liberté à l'autorité chargée de mettre en œuvre un schéma, ce qui peut lui permettre de se prévaloir du SDAU pour faire un peu ce qui lui plaît, ou en tout cas de se poser comme son interprète, autrement dit de déconseiller à des tiers de le lire sans son assistance, ses avertissements et interprétations.

Reconnaissons que le juge note en même temps que la déclaration d'utilité publique attaquée a un mérite : celui de ne pas remettre en cause « ni les options fondamentales du schéma³, ni la destination générale des

sols » et (de ne pas compromettre) « ni le maintien des espaces boisés, ni la protection des sites tels qu'ils sont localisés par le schéma ». La structure urbaine prescrite pas le schéma n'est pas endommagée par la différence entre le schéma de papier approuvé et les travaux déclarés d'utilité publique.

La jurisprudence Domat dit que « le permis de construire n'est pas au nombre des décisions administratives dont la légalité doit s'apprécier par référence aux dispositions des SDAU » et ce malgré les stipulations de la LOF qui déclare pourtant : « Les programmes et les décisions administratives qui les concernent [je dis : qui concernent les schémas approuvés], doivent être compatibles avec leurs dispositions [je dis : les dispositions des schémas] ». Cette jurisprudence adopte donc la thèse (minoritaire à cette époque dans l'opinion juridique) que le SDAU ne produit à l'égard des demandeurs de permis que des effets indirects de contrainte, les effets directs ne sont produits que par le POS (plan d'occupation des sols) élaboré comme on sait en compatibilité avec le schéma. Le POS est bien le document qui dit pour chaque parcelle ce que l'on peut construire, en quantité par le moyen du COS (coefficient d'occupation des sols) et en qualité par le moyen des autres dispositions du règlement telles qu'appréciées par les services instructeurs des demandes de permis. Cette jurisprudence Domat est un très net encouragement au renforcement de la division du travail entre les SDAU, documents d'orientation du développement de l'agglomération qui ont des allures de documents d'aménagement du territoire appliqués à la ville, et les POS réglementant l'utilisation du sol et la délivrance des permis de construire. Du point de vue de l'opinion (publique cette fois-là), la distinction joue en défaveur du schéma, considéré comme une vision à long terme sans préoccupation pratique (sur ce qu'un propriétaire peut construire), comme un « plan sur la comète » dont on peut se passer. C'est bien ce qui va se passer (si je puis dire). ■

⁵ *Traité élémentaire de droit administratif*, 5^e éd, LGDJ, 1970, p. 437.

⁶ Voir J.-J. Lyon-Caen et J.-F. Tribillon : « Contre l'urbanisme de ville », revue *Urbanisme*, septembre 2017, à paraître.

¹ CE, Assemblée, 22 février 1974, Sieur Adam et autres.

² CE, 2 mars 1977, Sieur Domat.

³ Il s'agissait du SDAU de l'agglomération de Strasbourg approuvé par le décret du 9 mars 1973.

→ tion urbaine) au lieu et place des architectes de la reconstruction, du personnel du ministère de la Construction et Logement, considérés comme des bureaucrates socialo-retardataires et des architectes « bozarts » réactionnaires; ils sont mis à l'écart lors de la préparation de la loi.

- par la complaisance des juridictions : (voir encadré).

- par la libération-libéralisation de l'urbanisme opérationnel :

La grande obsession du moment est d'en finir avec l'État maître ès ZUP (zone à urbaniser en priorité), architecte en chef et constructeur de logements sociaux, et d'encourager l'introduction du secteur privé dans l'urbanisme opérationnel. La ZAC créée par la loi se présente comme une anti-ZUP, « négociée » avec les forces économiques et politiques en présence. On avait parlé, lors de la préparation de la loi, de « d'urbanisme contractuel ». La loi retient l'expression habile « d'urbanisme concerté ».

Une planification stricte mais réduite à l'essentiel coexistant, faisant bon ménage, (il ne faut pas s'en étonner c'est dans l'air du temps) avec une ouverture libérale sous la forme notamment d'une invitation faite à la promotion immobilière de se transformer en « promotion urbaine », c'est-à-dire le développement – au sens anglo-saxon – de projets de morceaux de ville, sortis armés de pieds en cape de leurs bureaux d'étude.

Ce libéralisme est incarné par deux ministres de l'Équipement :

- Albin Chalandon « libère l'urbanisme » (pour reprendre sa propre formule) des chaînes de la bureaucratie. Il tente par la loi du 3 janvier 1969 de supprimer le permis dans « certaines parties du territoire » qui peuvent être celles couvertes par les zones urbaines des POS, les lotissements approuvés et les ZAC.

- Olivier Guichard dispense l'urbanisme de son devoir d'assurer le droit de tous au logement par la construction des grands ensembles en décidant d'en finir avec les grands ensembles, par le moyen d'une circulaire du 21 mars 1973 visant « à prévenir la réalisation des formes d'urbanisation dites grands ensembles et « à lutter contre la ségrégation sociale par l'habitat » dite familièrement « circulaire contre les tours et les barres ».

La LOF marque la fin de l'urbanisme de mise en œuvre d'une sorte de droit au logement des ouvriers et employés sous la forme de Zones à urbaniser par priorité (ZUP). Deux décrets du 8 novembre 1973 publient les

parties législatives et réglementaires du nouveau « code de l'urbanisme » qui cesse d'être le « code de l'urbanisme et de l'habitation » du décret du 26 juillet 1954. Le droit de l'urbanisme n'est plus que le droit de l'organisation de l'espace urbain et devient le seul objet d'un code spécifique.

... Puis ruinée...

- Par la prise de pouvoir des communes annoncé par la montée technico-politique des Groupes d'action communale (GAM) qui prennent la question de l'aménagement sous l'angle de démocratie et de l'initiative locales ; ils vont gagner une influence considérable et contribuer très efficacement au succès de la doctrine de la décentralisation appliquée à la gestion urbaine de 1982-1985.

- Par la crise de 1974-1975 et la « fin de l'urbanisation-industrialisation ». La crise énergétique de 1974 met un terme à l'optimisme d'antan au point d'entraîner un repli des communes sur elles-mêmes et une certaine lassitude à l'égard de ces grandes messes multi-communales qu'entraînait la mise en route des schémas directeurs considérés comme des instruments de rationalisation de la croissance, d'une croissance qui ne semble plus s'imposer, ni comme évidence ni comme partage.

Rétrospectivement, on peut voir cette période comme une sorte de transition entre deux urbanismes :

- L'urbanisme du droit au logement social d'initiative publique en période d'urbanisation, d'industrialisation qui avait précédé la promulgation la LOF.

- Et l'urbanisme de la valorisation urbaine par les autorités communales empressées d'embellir leurs villes, de filtrer l'urbanisation et de s'articuler au marché mondial, qui va suivre la LOF, sans en être véritablement le produit.

Il convient alors de situer la LOF comme une planification libérale qui n'est libérale qu'autant qu'elle favorise les entreprises de promotion urbaine mais qui n'est pas libérale au sens où l'entend la petite propriété foncière urbaine. Elle est une forme de passage, de transition d'un urbanisme à l'autre.

La forme urbaine stylisée par le schéma ne va pas faire bon ménage avec la politique urbaine de la tertiarisation et de la création en ville des conditions de la nouvelle créativité. Cette politique s'incarne plus facilement dans l'urbanisme de recherche de la qualité de la ville, du pittoresque et du tourisme intra-urbain, de la promotion des cafés comme clubs, de la ville comme pépinière de créativité

ensemencée par les labos de recherche universitaire et d'entreprise.

Autrement dit, le schéma est remis en cause comme objet de coopération intercommunale et comme instrument d'un urbanisme confinant à l'architecture urbaine. Il ne reprendra du service que comme certification de cohérence au niveau de l'agglomération et comme attestation d'œuvrer dans le sens du développement durable (SCOT – schéma de cohérence territoriale – de la loi SRU de l'an 2000). Il bénéficie à ce jour d'un regain d'intérêt des nouvelles « métropoles » qui voient dans le SCOT une sorte de preuve de leur « métropolitité », on ne va pas organiser un archipel urbain de plusieurs millions d'habitants, de plusieurs universités et de milliers d'entreprises par le moyen de plans d'urbanisme dressés à l'échelle cadastrale.

- Par la normalisation des ZAC. L'effacement du SDAU n'a pas nuit au système des ZAC. Nous notons que plusieurs textes viennent empêcher que les ZAC deviennent en quelque sorte des dérogations magnifiques aux règles posées par le POS ; elles sont de plus en plus en situation de mettre en œuvre les POS (intervention dans les zones urbaines ou des « zones naturelles d'urbanisation future »). Elles restent sans conteste les portes d'entrée de la promotion urbaine privée dans l'urbanisme de l'après-guerre. À partir de 1977 (élections municipales gagnées par la gauche), de très nombreuses communes tirent parti de la souplesse de la ZAC pour mener à bien leurs propres projets sous la forme de ZAC dites « publiques » (« concédées » et non « conventionnées » comme on disait alors).

- Par la montée en première ligne des POS. La désaffection des communes (puis la décentralisation : voir ci-après) pour les schémas d'agglomération met les POS communaux en première ligne⁷. Ces documents d'arrière-plan de la LOF passent au premier plan et ne sont plus en mesure de se référer au schéma directeur de l'agglomération. Les communes les plus importantes et les plus entreprenantes se sentent bien obligées d'improviser : elles tracent des esquisses de schémas directeurs d'agglomération et engagé des discussions avec les communes voisines. Il n'est pas rare que ces discussions aboutissent, car dans une agglomération plus que centenaire les communes se parlent sans arrêt et savent ce que les autres peuvent ou veulent. Ce que l'on peut dire autrement :

⁷ Pierre Veltz, *Histoire d'une réforme ambiguë : les POS*, Éditions du CRU, 215 p., 1978.

la division socio-spatio-électorale y est scellée depuis longtemps. De tels arrangements sont de toute façon des bricolages. La LOF est, de ce point de vue, particulièrement pertinente : si techniquement c'est l'ensemble SDAU-POS qui fait l'urbanisme, il revient au schéma de définir la base de l'aménagement de l'agglomération et aussi de servir d'entrée en matière : on commence donc par une carte de l'agglomération pour finir par des plans communaux à l'échelle cadastrale. En l'absence de schéma on est obligé – légalement – de commencer par travailler à l'échelle cadastrale, et en principe d'y rester !

De plus, les fort modestes ambitions et performances urbanistiques du POS (telles que définies par la LOF) ont été encore réduites par la pratique ministérielle. « On » rêvait « en haut lieu » à un document vite fait et pas cher, confié à de vrais techniciens qui ne se posaient pas trop de questions. Il se trouve que ce rêve est devenu réalité à un moment où la défaillance du schéma directeur obligeait en bonne logique à promouvoir le POS hors de ses gonds initiaux particulièrement médiocres. De nombreuses circulaires et notes techniques ont préparé pour le POS deux ou trois costumes à choisir en fonction des types de tissus urbains et à ajuster après deux ou trois essayages.

- **Par la décentralisation des lois Deferre et consorts.** Il a fallu trois lois : « sur les droits et libertés des collectivités locales » en 1982 ; « sur la répartition des compétences entre les collectivités locales et l'État, notamment en matière d'urbanisme » en 1983 ; « sur les principes d'aménagement » en 1985 ; c'est-à-dire la reconnaissance à toute commune d'une large autonomie de gestion urbaine sous réserve du respect strict du droit de l'urbanisme, et avec comme condition d'accès à cette autonomie l'adoption par elle d'un plan d'occupation des sols. La loi Deferre ne pouvait politiquement à ce moment comporter pour les communes ainsi libérées le devoir de s'assembler avec d'autres communes pour fabriquer des schémas directeurs. Ce qui démontre qu'on peut casser des œufs – libérer les communes de leurs coquilles – sans faire d'omelette – au niveau de l'agglomération. Remarquons au passage que les auteurs de la LOF n'ont pas non plus cru nécessaire de créer une entité d'administration urbaine au niveau de l'agglomération, ne serait-ce que par le moyen d'une modeste circonscription, d'un modeste cercle (ne pas confondre circonscription d'action administrative et collectivité publique), ce qui n'était pourtant pas grand-chose. Ajoutons que Gaston Deferre est un spécialiste de la balkanisation. Dix ans

plus tôt il avait réussi à détruire les grandes fédérations africaines groupant depuis plus d'un demi-siècle les territoires qui allaient devenir les nouveaux États africains.

*
* *

La LOF est le point culminant et ultime de la réduction du développement urbain à l'aménagement (à définir comme l'agencement physique et géographique des objets urbains) et à sa direction à partir d'une maquette des structures actuelles et futures de l'agglomération, dénommée « schéma directeur ».

Ce schéma incarne une planification qui trouve sa théorie dans les sciences de l'ingénieur, son pouvoir dans l'administration d'État et son débouché dans l'offre opérationnelle de promotion urbaine. Seule cette issue libérale de la loi s'est développée par la suite sans discontinuité. C'est donc paradoxalement le seul résultat tangible et durable d'une loi qui s'affiche comme planificatrice et techniciste.

L'échec de la planification inventée par la LOF s'explique aussi de la manière suivante : sa promulgation coïncide avec le début d'une période de renouvellement complet des buts de la politique urbaine, qui vont bientôt mettre la ville au service des pouvoirs locaux, de la mondialisation, du tourisme, du développement durable, et sans doute de la créativité urbaine⁸. On est passé d'un objectif unique – assurer la bonne organisation de la ville par l'aménagement compris comme une sorte de mécanique urbaine – à des fins pour le moins complexes et notoirement contradictoires.

La loi d'orientation foncière occupe une place historique – insuffisamment remarquée – dans la consécration d'un nouveau concept celui de « forme de ville » s'opposant à la forme urbaine classique pensée par les urbanistes-architectes. C'est un texte clair et parfaitement compréhensible. Pourquoi ? Parce que le but poursuivi alors est assez simple (voir ce que nous avons dit sur l'aménagement) mais surtout parce qu'il trace à grands traits une ligne de conduite à suivre par un corps technique d'État supposé intelligent et parfaitement contrôlé de l'intérieur par des instances corporatives et porté par un ministère de tradition.

La loi pouvait se contenter d'énoncer des principes, en cas de mauvaise application toutes sortes d'autorités pouvaient réagir.

Enfin il faut se rappeler que la politique définie par le gouvernement puis par le ministre passait par le canal de multiples notes, circulaires, directives, ordres, lettres... adressées à des agents de terrain, par des supérieurs hiérarchiques selon le principe du commandement. On disait à l'époque que le mode d'emploi du code de l'urbanisme devait être recherché dans la littérature publiée dans le bulletin du ministère.

Cette situation a complètement changé avec la décentralisation. La décentralisation implique que l'État ne peut donner des ordres aux communes qu'il charge en même temps de la plupart des tâches d'urbanisme et d'aménagement. Seule la loi est source d'obligations pour les communes qui ne sont responsables de leurs actes que devant des juridictions. D'où une stylistique improbable et des textes illisibles car la loi doit définir par le menu, la belle et bonne ville et la manière d'y parvenir. Le droit nuit gravement à l'urbanisme⁹. ■

⁹ J.-F. Tribillon, *Le Droit nuit gravement à l'urbanisme*, Éd. de la Villette, 277 pages, 2016.

⁸ Voir Claude Courlet, *L'Économie territoriale*, PUG, Grenoble, 2008, 135 p.